Current Issue Review 88-11E

# Toxic Substances: Federal-Provincial Control

*Margaret Smith*
Law and Government Division

1 November 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/88-11E

ISBN 0-660-13218-4

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

89-04822/

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TOXIC SUBSTANCES: FEDERAL-PROVINCIAL CONTROL

## ISSUE DEFINITION

Widespread public concern exists about the effect of toxic substances on human health and the environment. The Mississauga rail incident and numerous mishaps involving PCBs have focused the public's attention on this issue. Increasingly, people are turning to government to deal with these concerns and demanding that stringent standards be set and uniformly enforced across the country. A national poll conducted in July 1988 revealed that 84% of Canadians think that government should be doing more to protect the environment. Successive federal governments have been aware that the public expects them to take a leading role in this area and to ensure that the various provincial governments follow suit.

The control and management of toxic substances in Canada is not the responsibility of only one level of government and may require the input of both the federal and provincial governments. It is essential, therefore, that efforts be coordinated and made as uniform as possible. The success of interjurisdictional efforts to control toxic substances will ultimately depend upon the adequacy of standards throughout the country, the effectiveness of mechanisms to enforce those standards and the ability of the federal and provincial governments to coordinate their efforts in this regard.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## BACKGROUND AND ANALYSIS

### A. Control of Toxic Substances under the Canadian Constitution

Jurisdiction over environmental matters and the control of toxic substances in particular does not fall exclusively under any of the powers assigned to either the federal or the provincial governments under the Canadian constitution. Neither the Constitution Act, 1867 nor subsequent amendments mention the environment or toxic substances.

Some aspects of the control of toxic substances may be under the exclusive authority of the federal government; other aspects may fall to the provinces; for yet other aspects, jurisdiction may be overlapping, concurrent or joint.

Most often, the federal government has relied on its exclusive jurisdiction over navigation and shipping, sea coast and inland fisheries, the criminal law, interprovincial and international trade, and the residual power to make laws for the peace, order and good government of Canada (the p.o.g.g. power) as bases for legislation to control toxic substances. The provinces have relied on their power to legislate in relation to local works and undertakings, property and civil rights in the provinces, matters of a local or private nature within a province and lands, mines, minerals and royalties belonging to the provinces, among others.

The federal p.o.g.g. power has formed the constitutional framework for a number of federal environmental statutes. The courts have generally applied this power in the following circumstances: where a national emergency exists; where a situation or problem is not specifically dealt with in the constitution and is not of a local or private nature; and where the matter is of concern to the nation as a whole and cannot be effectively dealt with by the provinces.

The constitutional validity of national emission standards for secondary lead smelter emissions made pursuant to the federal Clean Air Act has been upheld on the basis of the p.o.g.g. power, the court having determined that the control of air quality transcends provincial

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



jurisdiction and is not a matter of local or private concern. Similarly, the Supreme Court of Canada in the recent case of R. v. Crown Zellerback Canada Limited (1988) applied the national concern doctrine of the p.o.g.g. power in holding that the prohibition against dumping without a permit found in section 4(1) of the federal Ocean Dumping Control Act, and, hence, the control of marine pollution, is a valid federal responsibility.

B. Legislation

Both the federal and provincial governments have enacted laws which deal with toxic substances. The principal federal statutes are the Canadian Environmental Protection Act (CEPA) which received Royal Assent on 28 June 1988, the Transportation of Dangerous Goods Act (TDGA), proclaimed in force in 1980, the provisions of the Fisheries Act which deal with substances which are deleterious to fish and the Motor Vehicle Safety Act, pursuant to which motor vehicle emission standards are made.

The provinces have chosen a variety of means to deal with the control of toxic substances. Through environmental protection laws and other more specific statutes, they generally employ permits, licences, approvals and control orders to limit the discharge of toxic substances into the environment. In addition, the disposal and transportation of hazardous waste materials within a province is regulated.

A 1986 report by a federal task force on the management of chemicals noted that a proper management approach to chemicals cannot be effective without jurisdictional coordination and uniformity. It found that laws, programs, and guidelines often overlapped and that priorities conflicted.

The Canadian Environmental Protection Act is a comprehensive statute which replaces the federal Environmental Contaminants Act (ECA) and incorporates within its parameters provisions of other statutes relating to international air pollution (the Clean Air Act), ocean dumping (the Ocean Dumping Control Act), and the manufacture and use of cleaning agents and water conditioners containing nutrients (the Canada Water Act).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



The Environmental Contaminants Act was passed in 1975 largely as a response to a 1972 federal task force report which noted that federal legislation did nothing to prevent damage to the environment by screening substances which are known or potential environmental contaminants. In addition, the task force noted that existing federal and provincial laws were reactive rather than preventative and ad hoc in their approach.

Few substances were regulated under the ECA. The criteria for regulating were onerous and the process for adding a substance to the list of substances to be regulated was cumbersome. In particular, the requirement that consultations should take place with the provinces to determine whether a matter could be dealt with by provincial measures limited federal opportunities to regulate under the ECA.

CEPA had two main purposes: first the need to overhaul a statute (ECA) that had become outdated and no longer responded adequately to public needs and concerns; and second, the need to harmonize Canadian law with that of other nations. This legislation is largely based on the p.o.g.g. power and the federal government's authority over criminal law. The ability to deal with environmental quality, though not a clear or exclusive federal responsibility, has, through CEPA, been linked to human life and health and thus to the p.o.g.g. power. The references in CEPA to "the environment on which human life depends," are attempts to create the legal and constitutional framework for federal action in this area.

Toxic substances have a multi-stage life cycle. For the most part, the stages can be described as research and development, introduction of the substance, manufacturing, transportation, distribution, use and disposal. The level of responsibility of the federal and provincial governments varies along that life-cycle continuum. For example, the federal government might have principal responsibility for the areas of research and development and the introduction of such substances; manufacturing, transportation and distribution might be shared responsibilities between the two levels of government; and use and disposal might

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



be predominantly a provincial responsibility. The table on page 6 provides an overview of federal and provincial authority in this area.

C. The Political Arena

The legal framework for the control of toxic substances cannot be isolated from the political realities of environmental management. There has been a certain reluctance on the part of the federal government to intrude upon areas of provincial jurisdiction, and it has often been suggested that the provinces have enacted environmental protection laws to curb federal involvement in the area. Reductions in the financial resources available at the federal level to deal with environmental issues have allowed the provinces greater scope for involvement.

These factors, among others, have produced a noticeable division of functions in the regulation of toxic substances in Canada. In essence, the federal government has maintained a leadership role in terms of setting and developing standards, guidelines and environmental quality objectives but has relegated actual regulation and enforcement to the provinces.

D. Federal-Provincial Co-operation

The interjurisdictional components of the regulation of toxic substances necessitate federal-provincial cooperation. Such cooperation can take place through both formal and informal mechanisms. Some of the mechanisms now employed are federal-provincial agreements and accords, advisory bodies, working-level task forces and committees and inter-ministerial coordinating bodies.

1. General Federal Accords with the Provinces

In the mid-1970s the federal government signed agreements for the protection and enhancement of environmental quality with seven of the ten provinces. (No agreements were reached with Newfoundland, Quebec

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## PROVINCIAL AND FEDERAL AUTHORITIES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION*

| ACTIVITY | INFORMATION GATHERING | ASSESSMENT | CONTROL |
|---|---|---|---|
| Manufacturing | F,P | F,P | F,P[2] |
| Processing | F,P | F,P | F,P[2] |
| Use | F,P | F,P | F,P[2] |
| Import | F,P | F,P | F |
| Release from Commercial, Industrial and Governmental Activities[1] | | | |
| - spills | F,P | F,P | F,P |
| - abandonment | F,P | F,P | F,P |
| - releases to air, water, land | F,P | F,P | F,P |
| - disposal | F,P | F,P | F,P |
| Environmental Fate and Toxicology | F,P | F,P | |

*F = Federal authority
*P = Provincial authority

1. Provincial legislation in general does not apply to federal facilities.

2. Potentially an indirect control, provincial authority in this area involves the assessment of manufacturing, processing and use activities for the purpose of potentially controlling the release, not the activity.

Source: Final Report of the Environmental Contaminants Act, Amendments, Consultative Committee (1986) Appendix 6

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



or British Columbia). The objectives of these accords were to enhance the effectiveness of environmental control activities and to provide a framework for more specific agreements relating to particular problem areas.

Pursuant to these agreements, the provinces agreed to establish and enforce environmental requirements at least as stringent as federal requirements. For its part, the federal government agreed, after consultation with the provinces, to establish national ambient air and water quality objectives and to develop national baseline effluent and emission requirements and guidelines for specific industrial groups and specific pollutants.

A significant aspect of the agreements was the manner in which the enforcement of environmental standards was handled. The agreements accorded the primary responsibility for enforcement to the provinces while providing that federal authorities would undertake enforcement action at federal facilities, unless otherwise agreed upon, at the request of a province, or where a province failed to fulfill its obligations with respect to a matter of federal jurisdiction administered by it.

A 1984 Law Reform Commission of Canada draft paper on the prosecution of environmental offences suggested that encouraging the provincial governments to take a leading role in enforcement does not allow for a uniform approach since many of the provinces have differing enforcement schemes. The paper went on to conclude that the delegation of environmental enforcement authority constituted an abdication of responsibility on the part of the federal government and promoted inconsistencies in enforcement.

According to the most recent information obtained from officials of the Department of the Environment, the accords are no longer in force and efforts are now underway to negotiate new agreements with the provinces. To date, only an agreement with the province of Nova Scotia has been finalized.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



2. Agreements Under CEPA

The environmental accords were not used to develop specific toxic substances control agreements with the provinces. CEPA, however, directly contemplates such agreements by allowing the Governor in Council, upon the recommendation of the Minister of the Environment, to recognize, by order, the primacy of provincial regulations relating to toxic substances where the Minister and the government of a province agree, among other things, that the province has in force provisions equivalent to the federal regulations appling to the toxic substance. The presence of a so-called "equivalency agreement" with a province means that the toxic substance to which it applies will be regulated under provincial law rather than under CEPA. Thus, the incentive for a province to enter into an equivalency agreement is the opportunity to regulate toxic substances under its own regulatory scheme.

According to the Enforcement and Compliance Policy published by the Department of the Environment in May 1988, the factors to establish equivalency will include: (a) equal level of control as sanctioned by law; (b) comparable compliance measurement techniques; (c) comparable penalties; (d) comparable enforcement policies and procedures that are consistent with the federal CEPA Enforcement and Compliance Policy; and (e) comparable rights of individuals resident in Canada to request investigation of a suspected offence and to receive a report of the findings.

The Department of the Environment is now negotiating with the provinces to settle how these factors would be used to define equivalency and to develop the procedures by which equivalency would be judged. To date, no equivalency agreements have been signed.

CEPA also provides for another form of agreement with the provinces respecting the administration of the Act. It would appear that these administrative agreements contemplate that a province will be responsible for the administration of the Act within its boundaries rather than the federal government.

The Minister is required to report annually to Parliament on the administration of the various federal-provincial agreements made under

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



CEPA including those dealing with the enforcement of equivalent provincial requirements.

3. Federal-Provincial Advisory Committee

CEPA calls for the creation of a federal-provincial advisory committee to advise the Minister of the Environment on the making of certain regulations relating to toxic substances. These include regulations governing: the quantity of concentration of the substance that may released into the environment; the places or areas where the substance may be released; the commercial, processing or manufacturing activity that may release the substance; the manner and the conditions under which the substance may be released, stored, handled or transported; or the packaging and labelling of the substance. Regulations at the federal level relating to the foregoing will not be made until after the federal-provincial advisory committee has been provided an opportunity to render its advice.

At this early stage, it is unclear what effect the federal-provincial advisory committee will have on the ability to regulate toxic substances in an effective and timely manner. Clearly, as CEPA states, the creation of this committee is intended to avoid conflict between, or duplication of, regulations. However, it remains to be seen how the committee will operate both in terms of the time it will take to reach a consensus on a regulatory initiative and the nature of the regulations that will emerge. The committee's participation in the regulatory process should make it easier to enter into equivalency agreements as the provinces will have had an opportunity to pre-approve certain federal regulations and adopt them as part of their own toxic substance regulatory regimes.

4. Coordination Among Environment Ministers

The Canadian Council of Resource and Environment Ministers (CCREM) has played a significant role in the coordination of environmental initiatives at the ministerial level. Having emerged from the 1961 Resources for Tomorrow Conference as a forum for Canadian resource ministers, its mandate was expanded in 1971 to include environmental management. A great deal of CCREM's work in the area of environmental

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



policy is undertaken by groups of officials and staff from the member governments.

CCREM has been active in the area of toxic substances. In 1979 it established a task force to review toxic substance controls and to provide advice on measures necessary to improve the existing legislation and to avoid duplication. Among the areas subject to review were manufacture, importation, transportation, storage, handling, use, waste disposal and emissions. Reporting in 1981, the task force recommended, among other things, that the federal, provincial and territorial government agencies responsible for legislation and programs carry out an in-depth analysis of legislation and related programs in order to strengthen the legislative base and the programs covering the introduction of toxic substances in Canada.

There is no indication that such a review has been systematically carried out by the relevant governments, although the enactment of CEPA at the federal level represents a significant development in the regulation of toxic substances.

## PARLIAMENTARY ACTION

In 1976, the Environmental Contaminants Act, which had been passed by Parliament in 1975, was proclaimed in force. The Act was to regulate substances in Canada that constituted a significant danger to human health and the environment.

Bill C-74, the Canadian Environmental Protection Act was introduced in Parliament on 26 June 1987. The bill was to repeal the Environmental Contaminants Act, and incorporate within its parameters the Ocean Dumping Control Act, the Clean Air Act and certain provisions of the Canada Water Act.

The Canadian Environmental Protection Act was proclaimed in force on 30 June 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



CHRONOLOGY

1972 - Report of the federal Task Force on Environmental Contaminants Legislation recommended the need for a comprehensive environmental contaminants statute.

1975 - The federal government and seven of the ten provincial governments signed agreements for the protection of environmental quality.

1976 - The Environmental Contaminants Act, passed by the federal Parliament in 1975, was proclaimed in force.

September 1985 - The federal Ministers of the Environment and of Health and Welfare established a multi-partite committee representing business, labour, environmental groups, and government to determine whether a consensus could be reached on proposed amendments to the Environmental Contaminants Act.

September 1986 - A federal task force on the management of chemicals issued its report From Cradle to Grave: A Management Approach to Chemicals, in which it provided a framework for the responsible management of existing and future chemicals.

October 1986 - The final report of the Environmental Contaminants Act Consultative Committee was issued. The report suggested a series of amendments to the ECA.

December 1986 - Draft environmental protection legislation was made public by the federal Minister of the Environment.

March 1987 - Representatives of industry, government, environmental groups and labour met to discuss concerns about the draft legislation.

26 June 1987 - Bill C-74, the Canadian Environmental Protection Act was introduced in the House of Commons.

March 1988 - The federal government and the government of Nova Scotia signed an accord for the protection of the environment.

May 1988 - The Department of the Environment issued an enforcement and compliance policy statement to be employed in connection with the Canadian Environmental Protection Act.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



30 June 1988 - The Canadian Environmental Protection Act was proclaimed in force.

SELECTED REFERENCES

Canada, Department of the Environment. From Cradle to Grave: A Management Approach to Chemicals. September, 1986.

Canada, Department of the Environment and the Department of National Health and Welfare. Final Report of the Environmental Contaminants Act Consultative Committee. October, 1986.

Castrilli, J.F. "Control of Toxic Chemicals in Canada: An Analysis of Law and Policy." (1982) 20 Osgoode Hall Law Journal 322-401.

Law Reform Commission of Canada. "Policing Pollution: The Prosecution of Environmental Offences." Draft Paper, 1984.

Lucas, Alastair R. "Harmonization of Federal and Provincial Environmental Policies: The Changing Legal and Policy Framework." in Managing Natural Resources in a Federal State. Ed. J. Owen Saunders. Carswell, Toronto, 1986.

Mellon, Margaret, Leslie Ritts, Stephen Garrod, Marcia Valiante. The Regulation of Toxic and Oxident Air Pollution in North America. CCH Canadian Limited, 1986.

Tingley, Donna. Ed. Environment Protection and the Canadian Constitution. Environmental Law Society, Alberta, 1987.

Bulletin d'actualité

88-11F

# Les substances toxiques : contrôle fédéral-provincial

*Margaret Smith*
Division du droit et du gouvernement

Le 1er novembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/88-11F

ISBN 0-660-92629-6

**THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH**

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# LES SUBSTANCES TOXIQUES: CONTRÔLE FÉDÉRAL-PROVINCIAL

## DÉFINITION DU SUJET

L'effet des substances toxiques sur la santé humaine et l'environnement inquiète l'ensemble de la population. Le déraillement survenu à Mississauga et divers incidents mettant en cause des BPC ont attiré l'attention sur cette question. Le public se tourne de plus en plus vers les gouvernements pour qu'ils prennent en charge ces questions et exige l'établissement de normes strictes en la matière, ainsi que leur application uniforme dans tout le pays. Un sondage effectué à l'échelle nationale en juillet 1988 a révélé que 84 p. 100 des Canadiens croient que les gouvernements devraient faire davantage pour protéger l'environnement. Les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont compris que la population voulait qu'ils prennent l'initiative dans ce domaine et qu'ils veillent à ce que les divers gouvernements provinciaux leur emboîtent le pas.

Au Canada, le contrôle et la gestion des substances toxiques ne relèvent pas d'un seul palier de gouvernement et peuvent nécessiter l'intervention du gouvernement fédéral aussi bien que des provinces. Il est donc essentiel de coordonner et d'uniformiser le plus possible les efforts déployés. Le succès de ces efforts conjoints dépendra en définitive de la qualité des normes établies à l'échelle nationale, de l'efficacité des mécanismes d'application de ces normes et de la capacité des gouvernements fédéral et provinciaux de coordonner leurs activités en la matière.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## CONTEXTE ET ANALYSE

### A. Le contrôle des substances toxiques et la Constitution canadienne

Les questions relatives à l'environnement en général et au contrôle des substances toxiques en particulier ne relèvent pas exclusivement des pouvoirs conférés à l'un ou l'autre palier de gouvernement par la Constitution canadienne. Ni la Loi constitutionnelle de 1867 ni ses modifications subséquentes ne font mention de l'environnement ou des substances toxiques.

Certains aspects du contrôle des substances toxiques peuvent relever uniquement du gouvernement fédéral, d'autres peuvent relever des gouvernements provinciaux, et il peut y avoir aussi chevauchement, concurrence ou conjonction de leurs pouvoirs respectifs.

Le gouvernement fédéral s'est généralement fondé sur sa compétence exclusive en matière de navigation, de pêche en mer et en eau douce, de droit pénal et de commerce interprovincial et international, ainsi que sur son pouvoir résiduel d'adopter des lois visant à assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, pour légiférer en vue de contrôler les substances toxiques. De leur côté, les provinces se sont fondées, entre autres, sur leur pouvoir de faire des lois concernant les entreprises et ouvrages d'intérêt local, la propriété et les droits civils et les questions d'intérêt local ou privé sur leur territoire, ainsi que les terres, mines, minéraux et redevances leur appartenant.

Le pouvoir du gouvernement fédéral de légiférer pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada constitue le fondement constitutionnel d'un certain nombre de lois fédérales sur l'environnement. Les tribunaux reconnaissent généralement ce pouvoir dans les circonstances suivantes: en cas de crise nationale; lorsqu'une situation ou un problème n'est pas mentionné expressément dans la Constitution et n'a pas un caractère local ou privé; et lorsque la question concerne l'ensemble des Canadiens et ne peut être réglée efficacement par les provinces.

C'est précisément ce pouvoir qui a permis de confirmer la validité constitutionnelle des normes nationales concernant les émissions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



secondaires de plomb des fonderies, normes édictées en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique du gouvernement fédéral. En effet, le tribunal a alors jugé que le contrôle de la qualité de l'air dépassait la compétence des provinces et ne constituait pas une question à caractère local ou privé. La Cour suprême du Canada a également reconnu la légitimité de ce pouvoir exercé dans l'intérêt national en jugeant, dans l'arrêt récent R. c. Crown Zellerback Canada Limited (1988), que l'interdiction d'immerger des déchets sans permis prévue au paragraphe 4(1) de la Loi sur l'immersion de déchets en mer et, par conséquent, la lutte contre la pollution marine étaient effectivement du ressort du gouvernement fédéral.

B. Les lois

Le gouvernement fédéral et les provinces ont adopté des lois ayant trait aux substances toxiques. Les principales lois fédérales en la matière sont la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE), qui a reçu la sanction royale le 28 juin 1988, la Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD), promulguée en 1980, les dispositions de la Loi sur les pêcheries qui traitent des substances nuisibles aux poissons, et la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, qui permet de fixer des normes sur les émissions produites par les véhicules automobiles.

Les provinces contrôlent les substances toxiques par divers moyens. Pour limiter le rejet de substances toxiques dans l'environnement, elles recourent généralement à des licences, autorisations, ordonnances et permis prévus dans des lois sur la protection de l'environnement et d'autres lois visant des objets particuliers. En outre, elles réglementent l'élimination et le transport des déchets dangereux à l'intérieur de leur territoire.

Dans un rapport paru en 1986, un groupe de travail fédéral chargé d'étudier la gestion des produits chimiques a souligné que l'efficacité de cette gestion dépendait de la coordination et de l'uniformité des pouvoirs exercés en la matière. À ce chapitre, il a d'ailleurs constaté que les lois, directives et programmes empiétaient souvent les uns sur les autres et que les priorités étaient contradictoires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



La Loi canadienne sur la protection de l'environnement est une loi détaillée qui remplace la Loi sur les contaminants de l'environnement (LCE) et qui intègre des dispositions d'autres lois concernant la pollution atmosphérique internationale (Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique), l'immersion de déchets en mer (Loi sur l'immersion de déchets en mer), ainsi que la fabrication et l'utilisation de produits de nettoyage et de conditionneurs d'eau contenant des substances nutritives (Loi sur les ressources en eau du Canada).

La Loi sur les contaminants de l'environnement adoptée en 1975 résultait en grande partie du rapport publié en 1972 par un groupe de travail fédéral qui avait signalé l'impuissance des lois fédérales à prévenir les dommages causés à l'environnement en réglementant les contaminants connus ou potentiels. Le groupe de travail avait aussi souligné que les lois fédérales et provinciales en vigueur étaient axées sur l'intervention ponctuelle plutôt que sur la prévention.

Peu de substances étaient régies par la LCE. Les critères de réglementation étaient difficiles à appliquer et les formalités à remplir pour inscrire une substance sur la liste des substances réglementées étaient fastidieuses. En particulier, le gouvernement fédéral devait consulter les provinces pour déterminer si telle ou telle question pouvait être réglée par l'application de mesures provinciales, ce qui limitait d'autant le pouvoir de réglementation que lui conférait la LCE.

La LCPE visait deux grands objectifs, à savoir la révision d'une loi dépassée (la LCE) qui ne répondait plus de façon satisfaisante aux besoins et aux préoccupations de la population, et l'harmonisation de la loi canadienne avec les lois des autres pays. Elle se fonde en grande partie sur le pouvoir du gouvernement fédéral d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement et sur sa compétence en matière de droit pénal. Même si la qualité de l'environnement ne relève pas clairement ou exclusivement du gouvernement fédéral, la LCPE établit un lien entre elle et la vie humaine et la santé et, par la même, avec la responsabilité d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Les passages de la LCPE où il est question de "l'environnement essentiel pour la vie humaine" tentent d'établir le cadre de référence juridique et constitutionnel de l'activité fédérale dans ce domaine.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Le cycle de vie des substances toxiques comprend diverses étapes dont les principales sont la recherche-développement, l'introduction de la substance, sa fabrication, son transport, sa distribution, son utilisation et finalement son élimination. Le degré de responsabilité du gouvernement fédéral et des provinces varie au fil de ces étapes. Par exemple, le gouvernement fédéral peut être le principal responsable de la recherche-développement ainsi que de l'introduction des substances toxiques; il peut partager avec les gouvernements provinciaux la responsabilité de leur fabrication, de leur transport et de leur distribution; enfin, la responsabilité de leur utilisation et de leur élimination peut incomber principalement aux provinces. Le tableau de la page 6 donne un aperçu des pouvoirs respectifs du gouvernement fédéral et des provinces dans ce domaine.

C. L'arène politique

On ne peut isoler les aspects juridiques du contrôle des substances toxiques des réalités politiques propres à la gestion de l'environnement. Le gouvernement fédéral s'est montré peu enclin à s'immiscer dans les domaines de compétence provinciale, et on a souvent laissé entendre que les provinces avaient adopté des lois sur la protection de l'environnement pour restreindre l'intervention fédérale en la matière. En outre, la diminution des budgets fédéraux consacrés à l'environnement a permis aux provinces d'élargir leur champ d'action.

Ces facteurs, entre autres, expliquent la nette division des fonctions qu'on observe dans la réglementation des substances toxiques au Canada. Essentiellement, le gouvernement fédéral fait figure de chef de file dans l'établissement et l'élaboration de normes, de directives et d'objectifs concernant la qualité de l'environnement, mais il s'en remet aux provinces pour ce qui est de la réglementation proprement dite et de son application.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## POUVOIRS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT*

| ACTIVITÉ | COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS | ÉVALUATION | CONTRÔLE |
|---|---|---|---|
| Fabrication | F,P | F,P | F,P[2] |
| Transformation | F,P | F,P | F,P[2] |
| Utilisation | F,P | F,P | F,P[2] |
| Importation | F,P | F,P | F |
| Rejets provenant d'activités commerciales, industrielles et gouvernementales[1] | | | |
| - déversements | F,P | F,P | F,P |
| - abandon | F,P | F,P | F,P |
| - rejets dans l'air, l'eau, le sol | F,P | F,P | F,P |
| - élimination | F,P | F,P | F,P |
| Situation de l'environnement et toxicologie | F,P | F,P | |

*F = autorité fédérale
*P = autorité provinciale

1 En général, les lois provinciales ne s'appliquent pas aux installations fédérales.

2 L'autorité provinciale dans ce domaine, qui peut équivaloir à un contrôle indirect, porte sur l'évaluation des activités entourant la fabrication, la transformation et l'utilisation des substances en vue de contrôler les rejets, mais non les activités elles-mêmes.

Source: Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement, 1986, annexe 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



D. La coopération fédérale-provinciale

Les éléments de la réglementation des substances toxiques qui relèvent à la fois des deux paliers de gouvernement nécessitent une coopération fédérale-provinciale qui peut revêtir un caractère plus ou moins officiel. Parmi les mécanismes actuellement en usage, on compte des ententes fédérales-provinciales, des comités consultatifs, des groupes de travail et des comités au niveau opérationnel ainsi que des organes de coordination interministérielle.

1. Les ententes générales avec les provinces

Au milieu des années 70, le gouvernement fédéral a signé des ententes avec sept des dix provinces pour protéger l'environnement et en améliorer la qualité. (Aucune entente n'a été conclue avec Terre-Neuve, le Québec et la Colombie-Britannique.) Ces ententes visaient à rendre plus efficaces les activités de contrôle de l'environnement et à encadrer d'autres ententes portant sur des points plus précis.

Aux termes de ces ententes, les provinces ont convenu d'établir et d'appliquer des règles au moins aussi strictes que les règles fédérales en matière de protection de l'environnement. Pour sa part, le gouvernement fédéral s'est engagé à établir, après consultation des provinces, des objectifs nationaux concernant la qualité de l'air ambiant et de l'eau et à fixer à des groupes industriels précis des exigences de base et des directives concernant le rejet de certains polluants dans l'air et dans l'eau.

Le mode d'application des normes environnementales était l'un des aspects importants de ces ententes. Les provinces étaient premières responsables de l'application des normes, alors que les autorités fédérales devaient intervenir dans les installations fédérales (à moins d'entente à l'effet contraire), à la demande d'une province ou lorsqu'une province manquerait à ses obligations dans l'administration d'une question de compétence fédérale.

Un document de travail sur les poursuites relatives à des infractions aux lois sur l'environnement publié en 1984 par la Commission de réforme du droit laissait entendre que le fait d'encourager les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



provinces à prendre les devants dans ce domaine créerait des disparités puisque bon nombre d'entre elles avaient des politiques d'application différentes. Les auteurs concluaient qu'en déléguant aux provinces le pouvoir de faire respecter les lois sur l'environnement, le gouvernement fédéral abdiquait sa responsabilité et favorisait la disparité des mesures d'application.

Selon les renseignements les plus récents obtenus de porte-parole du ministère de l'Environnement, les ententes conclues n'ont plus effet et l'on tente actuellement de négocier de nouvelles ententes avec les provinces. À ce jour, une seule entente a été conclue avec la Nouvelle-Écosse.

2. Les ententes conclues en vertu de la LCPE

Les ententes générales relatives à l'environnement n'ont pas conduit à la conclusion d'ententes fédérales-provinciales particulières sur le contrôle de substances toxiques. Des ententes de ce genre sont cependant prévues expressément dans la LCPE, qui autorise le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de l'Environnement, à reconnaître par décret la primauté d'un règlement provincial concernant une substance toxique donnée lorsque le Ministre et le gouvernement de la province en question conviennent, entre autres, que les dispositions provinciales correspondent aux dispositions fédérales concernant cette même substance. L'existence d'un tel "accord d'équivalence" avec une province signifie que la substance toxique visée sera assujettie à la loi provinciale plutôt qu'à la LCPE. Ainsi, les provinces seront d'autant plus intéressées à conclure des accords d'équivalence qu'elles pourront réglementer les substances toxiques selon leurs propres mécanismes de réglementation.

Suivant la politique d'application publiée par le ministère de l'Environnement en mai 1988, les facteurs qui permettront de déterminer l'équivalence comprendront: a) un niveau de contrôle égal prévu par une loi; b) des techniques de mesure comparables; c) des sanctions comparables; d) une politique et des mécanismes d'application comparables et conformes à la politique fédérale d'application; et e) le droit des personnes résidant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



au Canada de réclamer une enquête sur une infraction présumée et de recevoir un rapport en exposant les conclusions.

Le ministère de l'Environnement négocie actuellement avec les provinces la manière dont ces facteurs serviront à définir l'équivalence et dont celle-ci sera jugée. À ce jour, aucun accord d'équivalence n'a été signé.

Une autre forme d'accord fédéral-provincial est également prévue dans la LCPE concernant l'application de celle-ci. Il semble que ces accords administratifs rendraient les provinces responsables de l'application de la loi sur leur territoire, plutôt que de laisser cette responsabilité au gouvernement fédéral.

Le Ministre doit présenter un rapport annuel au Parlement sur l'administration des divers accords fédéraux-provinciaux conclus en vertu de la LCPE, y compris ceux qui portent sur l'application de règles provinciales équivalentes.

C. Les comités consultatifs fédéraux-provinciaux

La LCPE prévoit la création d'un comité consultatif fédéral-provincial chargé de conseiller le ministre de l'Environnement sur la prise de certains règlements concernant les substances toxiques. Ces règlements peuvent notamment porter sur la quantité et la concentration dans lesquelles une substance peut être rejetée dans l'environnement, les lieux ou zones de rejet, les activités commerciales, de fabrication ou de transformation au cours desquelles le rejet est permis, ainsi que les modalités et conditions du rejet, de l'entreposage, de la manutention, du transport, de l'emballage et de l'étiquetage de la substance. Le gouvernement fédéral laissera le comité consultatif fédéral-provincial se prononcer sur ces questions avant de prendre des règlements.

Il est encore trop tôt pour savoir clairement dans quelle mesure ce comité permettra de réglementer les substances toxiques de manière efficace et opportune. De toute évidence, comme l'indique la LCPE, la création de ce comité vise à éviter la prise de règlements contradictoires ou faisant double emploi. Toutefois, il reste à savoir comment ce comité fonctionnera, c'est-à-dire le temps qu'il lui faudra pour atteindre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



un consensus sur les règlements à prendre, et la nature des règlements qui seront pris. La participation du comité au processus de réglementation devrait faciliter la conclusion d'accords d'équivalence, puisque les provinces auront alors eu l'occasion d'approuver à l'avance certains règlements fédéraux et de les intégrer à leur propre réglementation.

D. La concertation des ministres de l'Environnement

Le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement joue un rôle important dans la coordination des initiatives ministérielles ayant trait à l'environnement. Créé en 1961 dans la foulée de la Conférence sur les ressources et notre avenir pour fournir une tribune aux ministres canadiens des Ressources, le Conseil a vu son mandat s'élargir en 1971 afin d'englober la gestion de l'environnement. Une bonne partie des travaux du Conseil en matière de politique environnementale est réalisée par des groupes de représentants et de fonctionnaires des gouvernements membres.

L'activité du Conseil porte notamment sur les substances toxiques. Ainsi, en 1979, il a constitué un groupe de travail chargé de passer en revue les mesures de contrôle des substances toxiques et de proposer des mesures permettant d'améliorer les lois existantes et d'éviter les dédoublements. Parmi les questions examinées, mentionnons la fabrication des substances toxiques, leur importation, leur transport, leur entreposage, leur manutention, leur utilisation, l'élimination des déchets et les rejets. Dans son rapport présenté en 1981, le groupe de travail a notamment recommandé que les organes fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des lois et des programmes connexes procèdent à l'analyse approfondie de ceux-ci en vue de renforcer la législation et les programmes portant sur l'introduction de substances toxiques au Canada.

Rien n'indique que les gouvernements aient suivi cette recommandation; toutefois, l'adoption de la LCPE au niveau fédéral représente un progrès important dans la réglementation des substances toxiques.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## MESURES PARLEMENTAIRES

En 1976, la Loi sur les contaminants de l'environnement adoptée par le Parlement en 1975 est entrée en vigueur. Elle devait permettre de réglementer les substances qui menaçaient sensiblement la santé humaine et l'environnement au Canada.

Le 26 juin 1987, le projet de loi C-74, Loi canadienne sur la protection de l'environnement, a été déposé au Parlement. Cette loi devait abroger la Loi sur les contaminants de l'environnement et intégrer la Loi sur l'immersion de déchets en mer, la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et certaines dispositions de la Loi sur les ressources en eau du Canada.

Le 30 juin 1988, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement est entrée en vigueur.

## CHRONOLOGIE

1972 - Le groupe de travail fédéral sur la législation en matière de contaminants de l'environnement souligne dans son rapport la nécessité d'adopter une loi exhaustive sur les contaminants de l'environnement.

1975 - Signature d'ententes concernant la protection de l'environnement par le gouvernement fédéral et sept des dix gouvernements provinciaux.

1976 - Entrée en vigueur de la Loi sur les contaminants de l'environnement adoptée par le Parlement fédéral en 1975.

septembre 1985 - Les ministres fédéraux de l'Environnement et de la Santé et du Bien-être social constituent un comité multipartite composé de représentants de l'industrie, des syndicats, des groupes de défense de l'environnement et des gouvernements et le chargent de déterminer s'il est possible d'atteindre un consensus quant aux modifications à apporter à la Loi sur les contaminants de l'environnement.

septembre 1986 - Publication du rapport d'un groupe de travail fédéral sur la gestion des produits chimiques, intitulé L'intégral, système de gestion des produits chimiques, qui établit un cadre pour la gestion des produits chimiques existants et à venir.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



octobre 1986 - Publication du rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement, qui recommande une série de modifications à la LCE.

décembre 1986 - Le ministre de l'Environnement dévoile un avant-projet de loi sur la protection de l'environnement.

mars 1987 - Réunion de représentants de l'industrie, des gouvernements, des groupes de défense de l'environnement et des syndicats, qui discutent de l'avant-projet de loi.

26 juin 1987 - Présentation à la Chambre des communes du projet de loi C-74, Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

mars 1988 - Signature d'un accord sur la protection de l'environnement entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

mai 1988 - Publication de la politique d'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement par le ministère de l'Environnement.

30 juin 1988 - Entrée en vigueur de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada, ministère de l'Environnement. L'intégral, système de gestion des produits chimiques. Ottawa, septembre 1986.

Canada, ministère de l'Environnement et ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement. Ottawa, octobre 1986.

Castrilli, J.F. "Control of Toxic Chemicals in Canada: An Analysis of Law and Policy". Osgoode Hall Law Journal, vol. 20, 1982, p. 322-401.

Commission de réforme du droit du Canada. "Policing Pollution: The Prosecution of Environmental Offences". Document préliminaire, 1984.

Lucas, Alastair R. "Harmonization of Federal and Provincial Environmental Policies: The Changing Legal and Policy Framework". Managing Natural Resources in a Federal State. J. Owen Saunders (éd.). Toronto, Carswell, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Mellon, Margaret, Leslie Ritts, Stephen Garrod, Marcia Valiante. The Regulation of Toxic and Oxident Air Pollution in North America. CCH canadienne Limitée, 1986.

Tingley, Donna (éd.). Environment Protection and the Canadian Constitution. Environmental Law Society (Alberta), 1987.